

Somai Miklós:

Az EU 2014-2020-ra szóló közös költségvetési kerete, különös tekintettel a kohéziós és az agrárpolitikát érintő változásokra

Jelen tanulmány betekintést nyújt az Európai Unió (EU) 2014-2020-ra szóló, ún. Többéves pénzügyi keretének (angol rövidítéssel MFF¹) tárgyalási folyamatába, ismerteti az EU főbb szervei, a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament (EP) által 2013-ban tető alá hozott megállapodás részleteit, a közös költségvetés bevételi és kiadási oldalára vonatkozó javaslatokat, valamint azt, ami ezekből megvalósult. Külön hangsúlyt kapnak a Magyarország szempontjából legfontosabb két terület, a kohéziós és az agrárpolitika (CAP²) terén bekövetkezett változások.

Bevezető

Az EU közös költségvetése tekintetében a 2013-as év a következő hétéves időszakra szóló pénzügyi keret elfogadásáról szólt, melynek főbb állomásai között kiemelendő az Európai Tanács február 8-i ülése, melyen a tagországok megállapodtak az elkölthető összegekben, valamint az EU három legfőbb szerve közötti június 27-i politikai megállapodás, mely az MFF-jogszabályt és a költségvetési fegyelemről illetve a hatékony pénzgazdálkodásról szóló intézményközi megállapodást, az EP kérésére, további négy témával gazdagította. Ez utóbbiak a következők voltak:

- rugalmasság, mely az adott évben megmaradó forrásoknak a következő évre történő átvitelét, illetve néhány egyéb, az MFF-en kívüli eszköz felállítását jelenti;
- revízió, mely az új összetételű szervezeteknek lehetővé teszi, hogy 2016-ban felülvizsgálják az MFF prioritásait;
- a költségvetés egysége, melynek értelmében az EU és az Euratom minden bevétele és kiadása az EU-büdzsé része;
- s végül a költségvetés saját forrásainak áttekintésére magas szintű szakértői csoport felállítása.³

A költségvetési keret tisztázásával párhuzamosan kb. hetven, az EU-büdzsé kiadási oldalát terhelő (pl. kutatási, agrár- és kohéziós) politika megújítására is sor került, mellyel kapcsolatban a Tanács és az EP közötti egyeztetés 2013 őszén hozott kézzelfogható eredményeket. Utoljára, a mintegy két és fél éve tartó tárgyalási folyamat lezárásaként, a 2014-2020-as költségvetési keret végső formájának EP általi elfogadását (november 19-én) követően, 2013. december 02-án a Tanács megalkotta az MFF-rendeletet.⁴

¹ Multiannual financial framework

² Common agricultural policy

³ Az Európai Unió Tanácsa (2013a): Council approves MFF agreement, Brussels, 28 June 2013

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2011732%202013%20INI>

⁴ Az Európai Unió Tanácsa (2013b): Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020, Brussels, 2 December 2013 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/139831.pdf

Általános áttekintés – alapelvek, folyamat, összegek

Az új MFF a 2014-2020 közötti hétéves időszakra vonatkozik, és a Horvátország csatlakozásával immár 28 tagországot számláló EU költségvetési keretszámait van hivatva biztosítani. A 2013. február 7-8-i Európai Tanácsi ülésen tető alá hozott megegyezés értelmében, a költségvetés meghatározó célja – és ez a cél eltéveszthetetlenül végigkísérte a tárgyalási folyamatot, illetve tükröződik annak eredményében –, hogy Európa kilábaljon a válságból. Ez az alapelv a gyakorlatban két dolgot jelent: a közös költségvetésnek egyrészt katalizátorként kell segítenie a növekedést és a munkahelyteremtést, többek között a méretgazdaságosság és a határokon átnyúló és tovagyűrűző hatásokban rejlő lehetőségek kihasználásával; másrészt, tükröznie kell a tagországok azon konszolidációs erőfeszítéseit, melyeket az államháztartási hiány leszorítása és az államadósság fenntartható pályára való állítása érdekében tettek.⁵ Más szóval, az MFF, egyrészt a korábbinál lényegesen több pénzt szán kutatásra és oktatásra, miáltal a gazdasági növekedés felpörgetését igyekszik elősegíteni, másrészt a közös költségvetés méretének kisebbítésével közvetve támogatja a tagországokat közkiadásuk visszafogásában.

Az MFF vezérelvei között találjuk a szubszidiaritás, az arányosság, a feltételeesség és a szolidaritás elvét, ahogyan azt a jogos igényt is, miszerint az EU-politikáknak valós hozzáadott értéket kell biztosítaniuk. Ez utóbbi alatt azt kell érteni, hogy a közös költségvetési forrásokat, az utolsó eurócentig, a lehető leghatékonyabban kell felhasználni. A költségvetés minőségét javítani kell, ami a hatóságok részéről bizonyos fokú rugalmasságra és egyszerűsítésre való törekvést is feltételez, illetve azt, hogy a forrásokat olyan területek koncentrálják, amelyek a leginkább hozzájárulnak a gazdasági növekedés és a foglalkoztatottság emelkedéséhez, illetve a versenyképesség javulásához.⁶ Bár még korai lenne azt taglalni, vajon az új MFF lehetővé teszi-e mindezen elvek maradéktalan érvényre jutását, az „egyszerűsítéssel” kapcsolatban már van kézzelfogható információ: míg a jelenleg futó (2007-2013-as) hétéves programban az olyan speciális rendelkezések száma, amelynek alapján egyes tagországok vagy régiók egyedi alapon kaphatnak plusz pénzeket illetve mentesülhetnek bizonyos kötelezettségek alól, 42 volt, addig a következő, 2014-2020-as MFF-ben már ez a szám 53-ra emelkedik.⁷ Ezeket a speciális kedvezményeket az egyes tagországok zárt ajtóik mögött – a német kancellárral, a francia elnökkel és az Európai Tanács elnökével egyeztetve – tárgyalták ki abban a reményben, hogy a megállapodás révén némi kárpótlást kaphatnak a támogatásoknak az egyes költségvetési fejezetekben (jelesül a kohéziós és a vidékfejlesztési politika terén) megfigyelhető visszaeséséért; avagy csökkenthetik a költségvetésbe történő befizetéseiket (korrekció).⁸ Így módon az MFF hét éve alatt 65,8 milliárd euró kerül újraelosztásra, melynek több mint háromnegyede (77,5%-a) a kizárólag a régi tagországok befizetéseit érintő korrekció.⁹ A többi tétel a kohéziós politikai (14,9%) és a vidékfejlesztés (7,6%) egyedi megoldásai osztoznak. Az újraelosztott pénzek 95 százalékát a régi tagországok (EU-15) kapják (lásd 1. tábla). Bármennyire praktikus megoldásnak is tűnjék ez a rendszer, az országspecifikus, egyedi rendelkezések nagy száma hiteltelenné teszi az egyszerűsítés elvét, és rontja Európa image-ét a tagországokban.

⁵ Európai Tanács (2013): Következtetések – Többéves Pénzügyi Keret 2014-2020, p.2
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/135373.pdf

⁶ Ibid p.3

⁷ ALDE (2013): ALDE position on MFF p.4, Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE), web
<http://www.alde.eu/key-priorities/budget-reform-rethinking-budget/>

⁸ Le Monde (2013): Les Vingt-Sept s'accordent sur les grandes lignes d'un budget d'austérité, Le Monde 8.2.2013 http://www.lemonde.fr/europe/article/2013/02/08/les-vingt-sept-s-accordent-sur-les-grandes-lignes-d-un-budget-d-austerite_1829042_3214.html

⁹ A tanulmányban szereplő minden összeg 2011-es árakon értendő.

1. Tábla

Az országspecifikus, egyedi rendelkezések hatása tagországonként (mio. €)

Régi tagországok (EU-15)	Kohézió	Vidék- fejlesztés	Korrekción	Összesen: (2014-2020)
	(2014-2020)		(évi)	
Egyesült Királyság	75		3 800	26 675
Olaszország	1 500	1 500		3 000
Németország	710		1 800	13 310
Spanyolország	1 824	500		2 324
Portugália	1 000	500		1 500
Görögország	1 375			1 375
Franciaország	200	1 000		1 200
Hollandia			1 081	7 567
Ausztria		700	9	760
Svédország		150	467	3 419
Belgium	133	80		213
Írország	75	100		175
Dánia			130	910
Finnország		60		60
Luxemburg		20		20
Összesen (EU-15):	6 892	4 610	7 287	62 508
EU-15 részesedése:	70,5%	91,9%	100,0%	95,0%
Új tagországok (EU-12)	Kohézió	Vidék- fejlesztés	Korrekción	Összesen: (2014-2020)
	(2014-2020)			
Lengyelország				-
Magyarország	1 560			1 560
Csehország	900			900
Szlovákia				-
Litvánia		100		100
Románia				-
Lettország		67		67
Észtország		50		50
Bulgária				-
Szlovénia	75	150		225
Málta	200	32		232
Ciprus	150	7		157
Összesen (EU-12):	2 885	406	-	3 291
EU-12 részesedése:	29,5%	8,1%	0,0%	5,0%
EU-27:	9 777	5 016	51 006	65 799

Megjegyzés: A korrekciók éves összegei hétszeres értéken kerültek bele a tagállami összesítésekbe, valamint az EU-15 és az EU-27-re vonatkozó összesítésekbe. Az Egyesült Királyságnak járó *rebate* (visszatérítés), valamint Németország, Svédország és Hollandia ÁFA-alapú forrásra vonatkozó kedvezményei a 2012-es adatok alapján lettek kalkulálva.

Forrás: Európai Tanács (2013): Következtetések – Többéves Pénzügyi Keret 2014-2020 – 2013. február 8. pp. 19-20; 29; 45. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/135373.pdf; Bizottság (web): EU expenditure and revenue http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm

Miközben tehát az MFF-tárgyalásokon jelentős súlyt képviseltek a rövid távú és/vagy nemzeti prioritások, azért pozitívumnak tekinthető, hogy a rendelkezésre álló források 20 százalékát, azaz évi 27 milliárd eurót a klímaváltozással kapcsolatos akciók keretében költenek el. A közös költségvetés középtávra szóló kereteinek történetében a környezetvédelem ügye soha korábban nem kapott ehhez fogható anyagi megbecsülést. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a természet állapotát nem csupán az ezen a területen elköltött euró-milliárdok fogják meghatározni, hanem például az is, hogy a közös költségvetés fennmaradó 80 százalékát vajon az EU környezeti és klímapolitikájával koherens módon használják-e fel. A költségvetés versenyképessége, kohéziós és agrárfejlesztési ugyanis tág teret adnak a környezet további terhelését előidéző termelési és hálózatfejlesztési projektek finanszírozásának.¹⁰

Ami a következő időszakra szóló pénzügyi keret összeállítását illeti, ennek színvonala a tárgyalások folyamán igen hasonló pályát futott be, illetve sok rokon vonást mutat azzal a „fejlődési úttal”, mint amelyet az előző MFF-ről folytatott alkufolyamat során már egyszer megtapasztalhattunk.¹¹ Először néhány, az EU-büdzsében nagy nettó befizetői pozícióval rendelkező tagország vezetője közös dokumentumban tesz hitet amellett, hogy a költségeknek gátat kell szabni, a kiadások növekedésének véget kell vetni.¹² Azután jön a Bizottság, mely – az Európai Parlament támogatásával – olyan magas végösszegű pénzügyi keretre tesz javaslatot, amelyből kitűnik, annak összeállításakor teljességgel figyelmen kívül hagyta a nettó befizetők kívánságait. Mintha ezt reálisan megtehette volna!¹³ Azután a tárgyalási folyamatban – a túl messziről induló álláspontok közelítésével elvesztegetett egymásfél évnél eredménytelen egyezkedés után – elérkezik egy pillanat, amikor valamely kezdeményezési jogkörrel felhatalmazott autoritás (2005-ben a brit elnökség, 2012-ben az Európai Tanács elnöke) egyszer csak olyan javaslattal áll elő, amely a keretszámokat – a Bizottság és az EP által megálmódott irreális magasságokból – leviszi a költségtakarékosság talaján álló szintre, sőt, egyes kiadási tételeknél az alá. Minthogy ez a verzió már majdnem a megfelelő, a végső ülésen/üléseken már csak arra van szükség, hogy egy vagy néhány gazdagabb tagország „nagylelkű gesztussal” beleegyezzen a szigor néminemű enyhítésébe. 2005-ben ezt a „gesztust” Tony Blair kormánya tette meg azzal, hogy a teljes 2007-2013-as időszakra neki járó 50-55 milliárd eurónyi visszatérítésből (*rebate*-ből) 10,5 milliárdról lemondott.¹⁴ A mostani tárgyalások megoldása érdekében a fejlettebb tagországok tettek engedményeket, amennyiben az utolsó fordulóban hajlandóak voltak viszonylag jelentős összegekről lemondani a számukra fontos fejezetek (elsősorban az 1-es versenyképességi fejezet) költségvetésének megkurtításával. (lásd 2. tábla)

¹⁰ IEEP (2013): A greener EU budget in the balance: the 2014-2020 MFF deal, Institute for European Environmental Policy http://www.ieep.eu/assets/1169/IEEP_Policy_brief_European_Council_agrees_MFF.pdf

¹¹ Az MFF-ben rögzített kiadásokat kétféle csoportosításban szokták megadni. A kötelezettségvállalások általában nagyobb összegről szólnak, és a közösségi támogatásra megnyitható keretösszeget jelentik. Konkrét elköltésük azonban évente kisebb összegekben, az ún. kifizetésekben ölt testet, hiszen a programok jelentős része – lényegében a közös agrárpolitika első pilléres (piaci/jövedelmi) támogatásai és az adminisztratív kiadások kivételével – több évre szól, vagyis a kötelezettségvállalásban rendelkezésre álló keretösszeg felhasználása több költségvetési évre húzódik szét.

¹² A részletekről lásd Somai (2011): EU transfers and the next financial framework – Eastern Journal of European Studies p.121 http://www.ejes.uaic.ro/articles/EJES2011_0202_SOM.pdf

¹³ Valószínűleg nem túlzás azt állítani, hogy az Európai Parlament és a Bizottság különböző testületeiben illetve alkotóműhelyeiben több száz (az európai átlagnál messze jobban fizetett) szakember dolgozott hosszú hónapokig azon, hogy a végén olyan javaslatok szülessenek, amelyekről eleve tudható volt, hogy az Európát irányító politikai elit számára elfogadhatatlanok.

¹⁴ BBC News (2005), *EU leaders hail new budget deal*, 17 December 2005 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4538100.stm>

Csakhogy ezek az engedmények egyik esetben sem voltak valódiak. 2005 decemberében a britek csak azt adták fel, amit amúgy sem lehetett volna megvédeni. Ha nem fogadják el, hogy – a CAP I. pilléres kiadásainak kivételével – teljes mértékben részt vesznek a keleti bővülés kiadásainak finanszírozásában, akkor a *rebate* évi 7 milliárd eurós csúcsra emelkedett volna. Ráadásul a 7 milliárd és 2003-2006 közötti időszak 5,2 milliárdos átlaga közötti különbség finanszírozása az Egyesült Királyságnál jóval szegényebb új tagországokra hárult volna.¹⁵ Vagyis London nem áldozatot hozott, amikor lemondott a 10,5 milliárdról, hanem egy logikus megoldást választott, amellyel egyrészt megfelelt a többi tagország várakozásainak, másrészt megmentette a még 1984-ben Margaret Thatcher kormányzása idején kialakított, s eredeti létjogosultságát a 2000-es évekre már lényegében teljesen elvesztő *rebate*-et.

2. Tábla

Az új, 2014-2020-ra szóló MFF egybevetése a 2007-2013-as MFF-fel, a Herman Van Rompuy által a 2012. november 22/23-i Európa Tanácsra készített két verzióval (HvR-I. és HvR-II.) valamint a Bizottságnak a Horvátországgal kibővített EU-ra (EU-28) vonatkozó 2012. júliusi javaslatával

	MFF 2014-2020		HvR I.	HvR II.	MFF 2007-2013		COM (28)	MFF 2014-20; változás %-ban			
	bn €	%	bn €	bn €	bn €	%	bn €	HvR I.	HvR II.	MFF (07-13)	COM (28)
1. Intelligens és inkluzív növekedés	450	46.9	462	460	446	44.9	495	-2.5	-2.01	0.93	-8.95
1/a Versenyképesség	126	13.1	153	140	91	9.2	116	-17.7	-9.98	37.29	8.74
1/b Kohézió	325	33.9	309	320	355	35.7	379	5.1	1.56	-8.36	-14.26
2. Fenntartható növ.: természeti erőforrások	373	38.9	364	372	421	42.3	386	2.4	0.26	-11.29	-3.44
ebből: piaci intézkedések és DP	278	28.9	270	278	337	33.9	283	3.0	0.00	-17.47	-1.84
3. Biztonság/EU-s polg.	16	1.6	18	17	12	1.2	19	-14.3	-5.99	26.85	-16.60
4. Globális Európa	59	6.1	66	61	57	5.7	70	-10.6	-3.24	3.32	-16.14
5. Igazgatás	62	6.4	63	63	57	5.7	63	-1.6	-1.60	7.97	-2.43
Σ kötelezettségvállalás:	960	100	973	972	994	100	1033	-1.4	-1.23	-3.44	-7.09
a GNI %-ában	1.00				1.12						
Σ kifizetés:	908				943		988			-3.65	-8.02
a GNI %-ában	0.95				1.06						
MFF-en kívüli tételek:	37		38	39	41		58	-2.1	-5.28	-9.54	-36.91
ebből: EDF	27		27	27	27		30	0.0	0.00	0.59	-11.00
Σ: MFF + kívüli	997			1011	1035		1092		-1.38	-3.70	-8.68
a GNI %-ában	1.04				1.17					-11.11	

COM (28): A Bizottság módosított javaslata, amely már Horvátország tagságával is számolt (6.7.2012);

DP = direct payments (közvetlen kifizetés); EDF = European Development Fund (Európai Fejlesztési Alap)

Forrás: EU Tanácsa (2013): Financial transaction tax: Council agrees to enhanced cooperation, Brussels, 22 January 2013 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134949.pdf; CAP Reform.eu, No decision on MFF budget at first attempt, 23.11.2012 <http://capreform.eu/no-decision-on-mff-budget-at-first-attempt/>; Bizottság (2012): Amended proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, COM(2012) 388 final, Brussels, 6.7.2012 http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/MFF_COM_2012_388_en.pdf; IEEP (2013): A Greener EU Budget in the Balance: the 2014-2020 MFF Deal, authors: Ketí Medarova-Bergstrom et.al. – http://www.ieep.eu/assets/1169/IEEP_Policy_brief_European_Council_agrees_MFF.pdf

¹⁵ Bizottság (2010): EU budget 2009 Financial Report pp. 78-81.

http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin_report/fin_report_09_en.pdf

A fentihez nagyon hasonló dolog történt a 2014-2020-as MFF tárgyalásain. A legfejlettebb tagországok – amelyek a közös költségvetés legnagyobb nettó befizetői is egyben – megelégtették a periféria növekvő, s főként a CAP-ból és a kohéziós politikából kielégíthető támogatásigényét. Elhatározták, hogy egyrészt csökkentik a költségvetési kiadási plafont (s ezáltal saját befizetési kötelezettségeiket), másrészt növelik a közös politikákból származó bevételeiket. Ez utóbbi cél eléréséhez mindössze a kiadási szerkezet olyatén átalakítására volt szükség, melyben a közös politikákon belül megnő a fejlettebb tagországok számára a perifériáénál jóval nagyobb eséllyel hozzáférhető költségvetési sorok aránya. Természetesen, a „játékszabályokat” be kellett tartani. 2012 őszén Herman Van Rompuy, az Európai Tanács elnöke először olyan javaslatot (az ún. HvR-I.) készített, amelyben radikálisan csökkentette mind a kohéziós, mind pedig az agrárpolitika költségvetését (rendre 46 és 57 milliárd euróval), s az így megtakarított pénz 60 százalékát a versenyképességi fejezetbe vezette át. Minthogy ez a megoldás az EU szegényebb országai számára elfogadhatatlan volt, Van Rompuy néhány nap leforgása múlva új javaslattal (HvR-II.) állt elő. A változás annyi volt, hogy az Európai Tanács elnöke megfordult, s kb. az egyötödéig visszajött azon az úton, amelyen az előző verzióval elindult. A tagországok egy része azonban ezt az új változatot sem fogadta el, s az új MFF sarokszámairól az Európai Tanács 2012. november 22/23-i ülésén még nem sikerült megállapodni: egyesek számára (élükön a britekkel) a végösszeg még mindig túl magas volt, mások (főként az elmaradottabb gazdaságú tagországok) pedig úgy vélték, túlságosan lepadtak a számukra elérhetőbb hagyományos politikák forrásai. A fő keretszámokról szóló tárgyalások végjátékaként azután a 2013. február 7/8-i Európa Tanácson – 26 órás egyezkedés és a már említett 53 egyedi rendelkezés rögzítése után – a tagországoknak sikerült megállapodniuk a 2014-2020-as, immár 28 országra tervezett MFF-ről. Az állam- és kormányfők egytől-egyig emelt fővel tértek haza Brüsszelből, s nem csupán saját hazájuk, de az EU egésze szempontjából is győzelemként állították be a megegyezést.

Kérdés, hogy valóban mindenki számára győzelemként értékelhető-e az új MFF. A 2. Tábla tényszámai mindenesetre árnyalják a képet. A kiadási plafon, melyet a kötelezettségvállalások esetén 960, a tényleges kifizetéseknel pedig 908,4 milliárd eurós szinten húztak meg az MFF-en kívüli tételekkel fölmegegy 997 milliárd euróra.¹⁶ Az említett szintek rendre 3,44 – 3,65 – 3,70 százalékra maradnak el a 2007-2013-as időszak kereteitől.¹⁷ Bár a változások látszólag csekély mértékűek, a valóságban igen jelentős átrendeződés indult a forrásoknak az egyes költségvetési fejezetek közötti megoszlásában. Jellemzően mindazon költségvetési fejezeteknél, ahol az új tagországoknak a kiadásokban való részesedése viszonylag nagynak mondható, komoly visszaesés tapasztalható: a kohéziós pénzek (melyeknél az újak részesedése 2010-2012 átlagában 46,5%-os volt) 8,4 százalékkal, a természeti erőforrások (vagyis az agrárpolitika) büdzséje (melyből az újak 20%-kal részesedtek) 11,3 százalékkal csökken. Ezzel szemben a versenyképességi fejezet forrásai 37,3 (ezen belül a kutatásé 40) százalékkal nőnek, miközben az újak részesedése 2010-2012 átlagában itt mindössze 8,8 (a kutatási projektekben 3,7) százalékos volt. (lásd 1. ábra) Ennek alapján az új MFF a maga

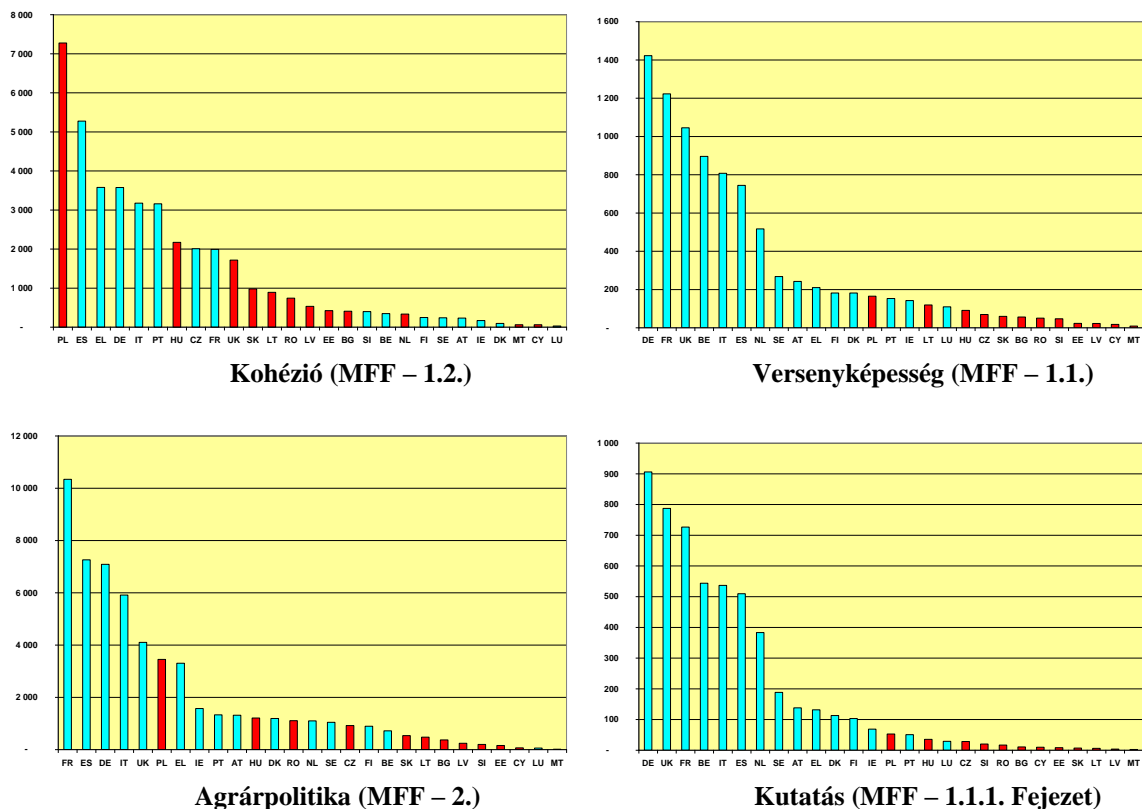
¹⁶ Az MFF-en kívüli tételek között ugyanúgy az EU-n belüli és kívüli válsághelyzetekben rugalmasan felhasználható alapok (~9,8 milliárd eurós), valamint az ACP-országok (atlanti/karibi/csendes-óceáni) és a tengerentúli területek segélyezését bonyolító Európai Fejlesztési Alap (~27 milliárd eurós) költségvetését találjuk, mint a 2007-2013-as MFF esetében.

¹⁷ Megjegyezzük, hogy az előző időszakkal való összevetés még kedvezőtlenebb, ha tekintetbe vesszük, hogy az még csak az EU-27-re vonatkozott, míg az új MFF már az EU-28-ra. A horvát csatlakozást is számoló értékek a kötelezettségvállalások (946,2 md €) tekintetében már 4,8%-os, a kifizetések (898,4 md €) terén pedig 4,7%-os csökkenést mutatnak. (Lásd: Európai Parlament (2013): European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the CAP, DG for Internal Policies Policy Department Structural and Cohesion Policies B p. 35. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI_NT\(2013\)495846_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI_NT(2013)495846_EN.pdf))

megváltoztatott szerkezetével elsősorban a régi, fejlettebb tagországok számára mondható előnyösnek, s győzelemként ünnepelni csupán az ő vezetőiknek volt reális okuk.

1. Ábra

Az EU-büdzsé évi átlagos kifizetései közös politikák szerint a 2007-2012-es időszakban (a régi és a 2004 után csatlakozott országok megkülönböztetésével, mio € - 2011-es árak)



Forrás: Bizottság (web): EU expenditure and revenue

http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm és Eurostat (web): HICP - inflation rate

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&tableSelection=1&labeling=labels&footnotes=yes&language=en&pcode=tec00118&plugin=1>; saját számítások

Megemlítendő, hogy a kutatás/fejlesztési támogatásoknál, a megnövekedett források ellenére, az új tagországok igen gyenge esélyekkel indulnak a pénzek elnyeréséért, mivel – a kohéziós és az agrárpolitikával ellentétben – nincsenek előre leosztott, tagállamokhoz rendelt borítékok.¹⁸ Aki jobb pályázatot nyújt be, az jut hozzá az EU-s forrásokhoz, és tagadhatatlan, hogy a fejlettebb és gazdagabb régi tagországok tagadhatatlan komparatív előnyökkel, jelentős fizikai és humán kapacitással, valamint hagyományosan hatékony agyelszívó képességgel rendelkeznek ezen a téren.¹⁹ Az elmúlt évek gyenge teljesítménye a könnyen megismétlődhet a 2014-2020-as időszakban, mivel az EU-ban egyre világosabb tendencia – ezt a 2013. február 8-i MFF-megállapodás is hangsúlyozza²⁰ –, hogy erősebb és szélesebb alapokra kell helyezni az Unió tudományos bázisának kiválóságát, és a kutatási/fejlesztési

¹⁸ A tárgyalások során a gazdag országok végig a „kiválóság” kritériumát hangoztatták. Hiába érveltek a szegényebb országok az arányosabb, földrajzi alapú elosztás mellett, a kérdés végül a nettó befizetők érdekei szerint dőlt el. (Lásd: Bajusz Anna (2013): A többéves keretről folytatott tárgyalások második szakasza, a megállapodás kialakulása – Európai Tükör 2013(1) p. 35. http://eu.kormany.hu/download/9/6d/60000/EU_Tukor_13-01.pdf)

¹⁹ Hetényi Géza (2013): a többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások eredményei magyar szempontból – Európai Tükör 2013(1) p. 47. http://eu.kormany.hu/download/9/6d/60000/EU_Tukor_13-01.pdf

²⁰ Európai Tanács (2013) op. cit., p. 8.

erőfeszítések a kiválóságon fognak alapulni. Más szóval: a rendelkezésre álló forrásokat egyre inkább az ún. „kiválósági központra” fogják koncentrálni.²¹

Az MFF bevételi oldala

Még nem szóltunk róla, de az MFF-ről és az annak forrásait biztosító ORS-ről (*own resources system*, saját források rendszeréről) a Tanács ún. különleges jogalkotási eljárás keretében egyhangú szavazással dönt. Különbség csak az EP jogosultságaiban van: míg az MFF tekintetében tagjai többségének a támogatása szükséges, addig az ORS-ről csak konzultálnak vele.²² Nos, a Bizottság hiába dolgozott ki – az Európai Parlament egyetértése mellett – előremutató javaslatokat a saját források rendszerének átalakításáról, ezen a területen szinte minden marad a régiben: új saját forrás nem került bevezetésre, a brit visszatérítéshez nem nyúltak, egyes tagországokra továbbra is lehetőséget kapnak arra, hogy az ÁFA- és/vagy a GNI-alapú forrást csökkentek kulccsal/értékkel teljesítsék. Az egyetlen változás, hogy a hagyományos saját források (*traditional own resources* = TOR), lényegében az unió külső kereskedelmi határán kivetett vámok beszedésével kapcsolatban fölmerő költség fedezeteként az eddigi 25 helyett a TOR-nak csak 20 százaléka maradhat az adott tagországnál – bár ez még mindig a duplája az Agenda 2000 előtt érvényben lévő rátának.

Ami az ORS reformját illeti, az EP-nek mindössze annyit sikerült elérnie, hogy a költségvetés saját forrásainak áttekintésére az EU legfőbb szervei által kinevezett magas szintű szakértői csoportot állítsanak föl. A csoport feladata, hogy az objektivitás, egyszerűség, átláthatóság, igazságosság és demokratikus elszámoltathatóság elveit szem előtt tartva az ORS-ről általános áttekintést készítsen. Ez utóbbi alapul szolgálhat majd a Bizottságnak annak megítélésében, hogy 2020 utáni időszakra érdemes lesz-e új saját forrást bevezetni.^{23,24}

Az MFF kiadási oldala

A következő Többéves Pénzügyi Keret ugyanabban a szerkezetben készült, mint az előző; csupán a fejezetek és alfejezetek nevében van minimális eltérés:

- 1a (vagy 1.1.) Alfejezet: „*Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért*” szemben a régi „*Versenyképesség a növekedés és a foglalkoztatottság szolgálatában*” elnevezéssel;
- 1b (vagy 1.2.) Alfejezet: „*Gazdasági, társadalmi és területi kohézió*” szemben a régi „*Kohézió a növekedés és a foglalkoztatottság szolgálatában*” elnevezéssel;
- 2. Fejezet: „*Fenntartható növekedés: természeti erőforrások*” szemben a régi „*A természeti erőforrások megőrzése és kezelése*” elnevezéssel;

²¹ A kiválósági központ olyan struktúra, ahol a kutatás és a technológiafejlesztés a magas kvalitású tudós- és szakembergárdának köszönhetően világszínvonalon folyik. Kiváló példa erre a CERN. (lásd: CORDIS (web): Action for „centres of excellence” with a European dimension <http://ec.europa.eu/research/era/pdf/centres.pdf>)

²² Az EU Működéséről Szóló Szerződés 311. és 312. cikkely in: Európai Unió (2010) pp. 181-183. http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf

²³ Az Európai Unió Tanácsa (2013b): Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020, Brussels, December 2, 2013 p.3 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/139831.pdf

²⁴ 2013. január 22-én az EU Tanácsa határozatot fogadott el, amelyben 11 tagállam (köztük Német- és Franciaország) számára engedélyezte a pénzügyi tranzakciós adó (*Financial Transaction Tax* = FTT) ún. „megerősített együttműködés” keretében való bevezetésének a megkezdését. (Lásd: Európai Unió Tanácsa (2013c): Financial transaction tax: Council agrees to enhanced cooperation, Brussels, 22 January 2013, p. 1 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134949.pdf Az új adóból befolyó pénz két lehetőséget kínál a tagországok számára: vagy csökkenthetik egyéb adónemeiket vagy növelhetik adóbevételeiket. Akárhogy is legyen, az FTT hatása közvetett módon megjelenik az EU saját forrásai között.

- 3. Fejezet. „Biztonság és uniós polgárság” szemben a régi „Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése” elnevezéssel;
- 4. Fejezet: „Globális Európa” szemben a régi „Az EU mint globális szereplő” elnevezéssel.

Az 5. („Igazgatás”) és 6. Fejezet („Kompenzációk”) elnevezése nem változik, de az előbbiben ezentúl külön összeghatár (49,8 milliárd euró) vonatkozik a nyugdíjak és az Európai Iskolák nélkül számított igazgatási költségekre, melybe egy sor megtakarítási intézkedésnek a hatása is beépül.²⁵ Tudniillik kizárólag eme megtakarításokkal lehetséges elérni, hogy az 5. Fejezeten belül, 2014-2020 között, az igazgatási kiadások és a nyugdíjakkal/EU-iskolákkal kapcsolatos kiadások aránya stabilan 4:1-hez maradjon. (A továbbiakban, a címben is jelzett módon, a kohéziós és az agrárpolitikára fogunk összpontosítani.)

A kohéziós politika új keretei

Az MFF-megállapodás 1b fejezete, mely a „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” nevet viseli, siet leszögezni, hogy a kohéziós politika „az európai régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentésének legfontosabb eszköze..., amelynek keretében ezért a legkevésbé fejlett régiókra és tagállamokra kell összpontosítani”.²⁶ A Tanácsnak az MFF-megállapodásról szóló összefoglalójában pedig az alábbi megállapítás olvasható: „... a szegényebb tagállamok a kohéziós támogatásokból nagyobb arányban fognak részesülni, mint a jelenlegi (értsd: 2007-2013-as) MFF-ben”.²⁷ Még ha ez utóbbi állítás igaz is lehet – bár nem túl elegáns a két MFF számszaki összevetése, amikor tudható, hogy például Románia és Bulgária számára a 2007-2013 közötti időszak első éveit még a *phasing-in*, vagyis a támogatások fölfutása jegyében teltek –, tény, hogy az MFF-megállapodás egyik idézet eszmeiségét sem tükrözi. Legalábbis a keleti bővüléssel belépő új tagállamok a kohéziós pénzkerettel kapcsolatban az 2013-ban elért szinthez képest egyértelmű és jelentős visszalépést, valamint a régi tagállamok felé történő átcsoportosítást tapasztalhatnak.

Az 1b fejezet 96,3 százaléka (~313,2 milliárd euró) a „Növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházások” cél keretében kerül elköltésre. Az európai régiókat az új rendelkezés fejlettség szerint 3 fő kategóriába sorolja, attól függően, hogy a vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó GDP tekintetében a 2007-2009-es időszakban milyen szinten voltak az EU-27 átlagához képest. Érdekes kép tárul elénk, ha azt vizsgáljuk, hogy az új MFF időszakában (2014-2020 között) az egyes régiótípusok által évi átlagban lehívható összeg hogyan viszonyul az előző (2007-2013-as) MFF utolsó évében, tehát 2013-ban rendelkezésre álló összeghez. Amint az a 3. táblázatból is látható, a legkevésbé fejlett (az átlag 75%-a alatti értékekkel rendelkező) régiók számára elérhető források 23,5 százalékkal csökkennek. Ezzel szemben a legfejlettebb (az átlag 90% fölötti), ún. versenyképességi régiók forrásai 12 százalékkal nőnek, az újonnan bevezetett, ún. átmeneti régiókéi pedig több mint megduplázódnak (+130,5%).

²⁵ A legfontosabb ilyen intézkedés, hogy 2013-2017 között az EU összes intézményénél 5 százalékkal csökken a létszám, s az így kieső munkát a maradó személyzet végzi el a munkaidő bérkorrekció nélküli (heti 40 órára való) növelésével. Európai Tanács (2013): Következtetések – Többéves Pénzügyi Keret 2014-2020, pp. 39-40. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/135373.pdf; Euractiv.com (web): Salaries of EU officials to increase in new year <http://www.euractiv.com/future-eu/salaries-eu-officials-increase-n-news-516759>

²⁶ Európai Tanács (2013) op. cit., p. 10.

²⁷ Az Európai Unió Tanácsa (2013c): *Summary of the European Council Agreement* – <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/summary-of-the-european-council-agreement>

3. Tábla

Kohéziós politika alatt évente elérhető összegek 2013-ban és a következő (2014-2020-as) MFF-ben az Európai Tanács 2013. február 7/8-i megállapodása alapján

	2013	MFF 2014-20 (éves átlag)	változás
	(milliárd euró, 2011-es árak)		
Kevésbé fejlett (konvergencia) régiók	30,69	23,47	-23,5%
Átmeneti régiók	1,96	4,53	+130,5%
Fejlettebb (versenyképességi) régiók	6,31	7,07	+12,0%
Ultraperifériás és gyéren lakott régiók	0,25	0,20	-20,5%
Kohéziós Alapból támogatott tagállamok	11,89	9,48	-20,2%

Forrás: Európai Tanács (2013): Következtetések – Többéves Pénzügyi Keret 2014-2020 – 2013. február 8. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/135373.pdf; Bizottság (2011): A budget for Europe 2020, Brussels, 29 June, 2011 http://ec.europa.eu/health/programme/docs/maff-2020_en.pdf

Az átmeneti régiókat a régi *phasing-out/phasing-in* régiók helyett hozták létre, vagyis azon területeken célozzák, amelyek két MFF-időszak között kategóriát váltanak, illetve számukra enyhíti a váltás körülményeit. Az interneten rendelkezésre álló források és térképek alapján nehéz a tisztánlátás, de annyi bizonyos, hogy ez a kategória sokkal inkább a régi tagországok gyengén fejlett, semmint az újak viszonylag magasan fejlett régióit van hivatva segíteni. A Régiók Bizottsága idevágó internetes oldalai szerint – mely a 2014-2020-ra szóló regionális/foglalkoztatási/szociális politikai javaslatcsomag legfőbb ismérveit tárgyalja – ezzel a kategóriával az volt a cél, hogy a hasonló fejlettségű régiók hasonló elbánásban részesüljenek. Példának hozták, hogy ha nem lenne ilyen kategória, akkor a közép-lengyelországi Mazóviai vajdaság (az EU-átlagos GDP 86%-a) ugyanolyan szabályok szerint juthatna támogatáshoz, mint Belső London régió (338%).²⁸ Ugyanakkor, egy másik EU-internetes oldalból kiderül, hogy az MFF-re vonatkozó eredeti bizottsági javaslat megfogalmazásakor (2011-ben) az említett lengyel régió volt az egyetlen a keleti bővítéssel bekerült országokban, amely az átmeneti régiók között számításba jött (pontosan 86,3%-os értékkel).²⁹ (lásd a 2. Ábra bal oldalát, melyen a bukaresti régió valószínűleg tévedésből lett átmenetinek színezeve) Igaz, ekkor még a 2006-2008-as időszak statisztikáit vették alapul, és az MFF-megállapodás már a 2007-2009-es időszakot tekinti mérvadónak. A Régiók Bizottsága internetes honlapján ma olyan térkép található, melyen egyetlen keleti tagországban sem jelez átmeneti régiót (lásd a 2. Ábra jobb oldalát), mivel a központi lengyel régió az új statisztikák alapján már versenyképességi régióként számít. Más szóval, ez a kategória egyetlen eurócentnyi támogatást sem fog nyújtani a keleti bővítéssel EU-taggá vált szegényebb tagállamoknak.

Az unió viszonylag fejletlen területei számára további rossz hír, hogy a Kohéziós Alapból támogatott tagállamok,³⁰ valamint a távoli fekvésű³¹ és a három egykori EFTA-ország

²⁸ Bizottság (2011b): Q&A on the legislative package of EU regional, employment and social policy for 2014-2020 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-663_en.htm

²⁹ Europolitics (2011): New category of transition regions, by Isabelle Smets, Thursday 06 October 2011 <http://www.europolitics.info/new-category-of-transition-regions-art314822-10.html>

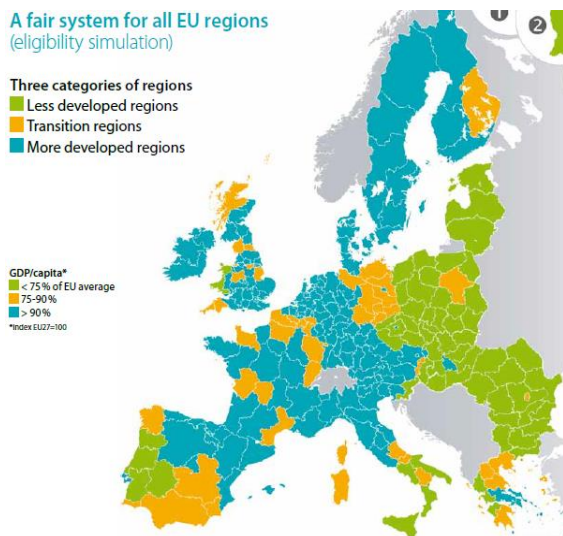
³⁰ A Kohéziós Alap azon tagállamokat támogatja, ahol a vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó GNI (bruttó nemzeti jövedelem) a 2008-2010-es időszakban nem érte el az EU-27 átlagának a 90 százalékát. (Európai Tanács (2013) op. cit., p. 12.)

³¹ Az EU Működéséről szóló szerződés 349. cikkelye alapján ide sorolt régiók: Guadeloupe, Francia Guyana, Martinique, Réunion, Saint Barthélemy, Saint Martin, valamint, az Azori-szigetek, Madeira és a Kanári-szigetek (Európai Unió (2010): A szerződések egységes szerkezetbe foglalt változata, Alapjogi Charta, 2010. március, p. 195. http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf)

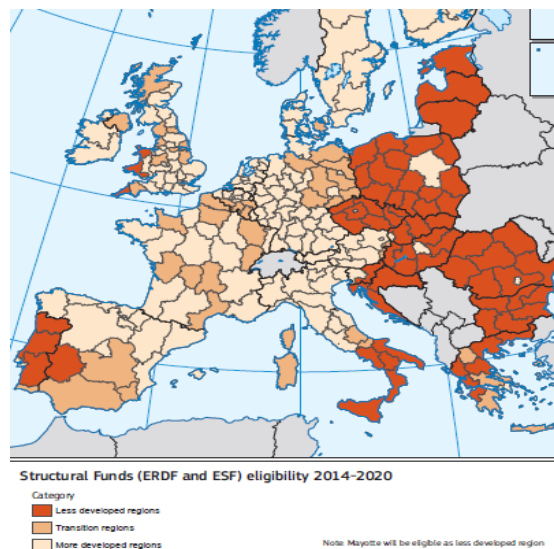
(Ausztria, Svédország és Finnország) gyéren lakott régiói számára mintegy ötödével csökkennek a források. (lásd 3. Tábla)

2. Ábra

Kohéziós Politika: az EU-régiók támogathatósága a 2014-2020-as MFF alapján



Bizottság DG-Regio (2012): Cohesion Policy 2014-2020 - - Investing in Europe's regions Panorama inforegio 40 Winter 2011/2012, p. 6. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgenere/panorama/pdf/mag40/mag40_en.pdf



Bizottság DG-Regio (web). Cohesion Policy eligibility 2014-2020 – Regional Policy Inforegio http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_en.cfm

További, az új tagországokat kedvezőtlenül érintő változás, hogy az egyes tagállamoknak juttatható kohéziós pénzeknek a GDP százalékában meghatározott felső határa (*capping*) a korábbi 3,24-3,79 közötti szintről 2,35-re csökken. Némi vigaszra ad okot, hogy a 2008-2010-es referencia-időszakban gyenge (mínusz 1%-osnál kisebb) gazdasági növekedést felmutató tagállamokban (vagyis Magyarországon és a Baltikumban) a támogatás szintje 10 százalékkal magasabb (a GDP 2,59%-a) lehet.³²

Végül szólni kell arról a gondolatról, amely már a Bizottság eredeti javaslatában is megjelent,³³ és ott van azt MFF-megállapodásban is,³⁴ miszerint a közös költségvetés nem a nemzeti költségvetés egyszerű kiegészítésére, hanem az európai szinten hozzáadott értéket előállító projektek finanszírozására szolgál, s mint ilyen, az erőforrások koncentrálásával a lehető legkisebb számú projektből a lehető legnagyobb európai hozzáadott-értéket igyekszik kihozni. Minthogy a kohéziós pénzeket a nemzeti büdzséből kell kiegészíteni, fennáll a veszélye, hogy az európai értéket jelentő ún. „nagyprojektek” ko-finanszírozása után a lakosság mindennapos életét befolyásoló alapvető infrastruktúrára, és a szegénység enyhítésében fontos szerepet játszó nemzeti programokra már nem jut elegendő pénz.

³² Becslések szerint Magyarország esetében ez az engedmény 700 millió euróval növeli a kohéziós borítékot. (Lásd: Hetényi op. cit., p. 48.) Az egyedi rendelkezéssel kapott 1,56 milliárd és eme összeg nélkül a magyar kohéziós boríték nem 20, hanem 29 százalékkal (!) csökkenne. Ennek hármas oka: a gyenge növekedés, Közép-Magyarország átsorolódása a fejlett régiók közé, valamint a kohéziós fejezet általános visszaszorulása.

³³ Bizottság (2011a): A budget for Europe 2020, Brussels, 29 June, 2011, p. 8. http://ec.europa.eu/health/programme/docs/maff-2020_en.pdf sdf s

³⁴ Európai Tanács (2013) op. cit., p. 2.

Tény, hogy míg a Bizottság eredeti javaslatában a kohéziós pénzek legnagyobb hányadát az integráció legszegényebb régióira és tagállamaira szándékoztak költeni,³⁵ addig az MFF-megállapodásban már maga a szó (hogy legszegényebb) sem szerepelt. A kohéziós politikára szánt pénzek visszafogása annál is sajnálatosabb, mert a rendelkezésre álló tapasztalatok szerint ez a politika az EU-költségvetésben úgy a kedvezményezett, mind a nettó befizető tagállamok számára kedvező (azaz „win-win” típusú). Lengyel tudósoknak a négy visegrádi országban folytatott felmérései azt igazolják, hogy a projektekhez kapcsolódó ún. externalitások (pl. a beruházásban való részvétel, vagy a modernizálódó és gazdagodó térségbe irányuló export növekedése) révén a politika nettó finanszírozóinak számító régi tagországok is megtalálják a számításaikat, és költségeiket messze kompenzálják a közvetlen és közvetett előnyök.³⁶

Utoljára hagytuk, de a korrektséghez hozzátartozik, hogy az MFF kohéziós fejezetében van két elem, amely valamelyest javíthatja az új tagországok általános helyzetét: a leginkább rászoruló személyeknek adandó segélyhez nyújtott támogatás 2,5 milliárd eurós büdzséje fenntartható keretet jelent az időszak egészére nézve; másrészt a fiatal munkanélkülieket célzó 6 milliárdos keret minden, 25 százalékosnál magasabb ifjúsági munkanélküliségi rátával küszködő NUTS-2. régió számára nyitva áll.

A CAP legújabb reformjáról

A CAP legújabb reformja az új MFF tárgyalási folyamatával párhuzamosan alakult ki, s végül 2013 novemberében és decemberében került az Európai Parlament illetve az Agrárminiszterek Tanácsa által is hivatalosan elfogadásra.³⁷ Bár néhány kiegészítő jellegű (ún. „felhatalmazáson alapuló”) jogi aktus illetve implementációs jogszabály kidolgozása és elfogadása áthúzódott a 2014-es évre, ez már csak formalitás, és hatályba lépésük várhatóan 2014 március/áprilisig megtörténik, még mielőtt a hivatalban lévő Európai Parlament (az elkövetkező választások miatt) befejezné a munkáját.³⁸

Bár a CAP-reform legtöbb részletéről 2013 júniusára megszületett az EU három meghatározó intézménye közötti politikai egyezmény, a Tanács, az EP és a Bizottság képviselői 2013 szeptemberében újból tárgyalóasztalhoz kellett üljenek, hogy megoldást találjanak az MFF-hez szorosan kapcsolódó, még függőben lévő kérdésekre.³⁹ Az MFF és a CAP jövőjéről szóló tárgyalások tehát olyan szorosan összefüggtek, hogy amikor az új agrárpolitikát a 2004 után csatlakozott EU-tagországok, s azon belül Magyarország szempontjából elemezzük, akkor ezt a kérdést érdemes az MFF szélesebb összefüggéseiben vizsgálni.

³⁵ Bizottság (2011a): op. cit. 13.

³⁶ Zerka, Pawel (2011): Towards a smart cohesion policy, demos EUROPA, Centre for European Strategy – http://demosservices.home.pl/www/files/P_Zerka_Smart_Cohesion_July_2011_pdf.pdf

³⁷ Az új CAP-reform öt alapvető európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozik: a közvetlen kifizetésről szóló rendeletre, az egységes közös piacszerkezetről szóló rendeletre, a vidékfejlesztési rendeletre, a CAP finanszírozásáról, irányításáról és monitorozásáról szóló horizontális rendeletre. Továbbá van egy ötödik rendelet is, mely a 2014-es átmeneti év szabályait tartalmazza – tekintettel arra, hogy a közvetlen kifizetésekre vonatkozó új szabályozás, technikai okok miatt, csak 2015. január elsejétől lép életbe. (Bizottság (2013): KAP-reform – A fő elemek magyarázata, Brüsszel 2013. június 26. – http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_hu.htm)

³⁸ „A jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják.” (Az EU Működéséről Szóló Szerződés 290.cikkely/1, in: Európai Unó (2010) p. 172 http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf)

³⁹ Például capping, degresszivitás, külső konvergencia, a CAP pillérei közötti forrásátcsoportosítás, a vidékfejlesztési programok kofinanszírozási rátái stb.

Már említettük, hogy az új pénzügyi keret azokat a költségvetési fejezeteket nyesi vissza a leginkább, amelyekben az új tagországok hagyományosan sikeresen hívják le az EU-pénzeket, és azon fejezetek forrásait növeli a leglátványosabban, ahol éppen fordított a helyzet. Az új (2014/2020-as) MFF reálértéken 11,3 százalékkal kisebbsíti az agrárpolitika rendelkezésére álló költségvetési fejezetet az előző (2007/2013-as) MFF-hez képest. Ezen belül, a CAP-büdzsé 78 százalékát adó piaci és közvetlen támogatásokra rendelkezésre álló pénz 17,5 százalékkal csökken.⁴⁰

Míthogy a közvetlen kifizetések (*direct payments* = DP) a CAP kiadásainak kb. 70 százalékát adják, reformok idején ez a téma mindig központi helyet foglal el a tárgyalásokon. Az egy hektárra kifizetett DP-k tekintetében – melyek alapja a múltbéli átlaghozam, s ezáltal az egy hektáron elérhető jövedelem – a keleti bővülés hullámai alaposan szétzilálták a mezőnyt. A különböző tagországok gazdálkodói közötti támogatottságbeli különbségek jelentősen megnöttek, amit leginkább a balti és a balkáni országok sérelmeztek. Az új CAP ezt a problémát úgy próbálja orvosolni, hogy a DP-k elosztásánál azok egy részét az EU-átlag fölötti országoktól fokozatosan az átlag 90 százaléka alatti tagországok irányába csoportosítja át (*külső konvergencia*). Ezáltal ez utóbbiak számára a kiindulási szint és az EU-átlag 90 százaléka közötti különbség az MFF-időszak végéig egyharmadával csökken. A reform egy 196 eurós minimum DP/ha szintet is meghatároz, amelyet 2019-ig minden tagországnak garantálnak. Az elosztási viszonyokat országokon belül is rendezik, vagyis az egyes régiókon belül a termelők között meglévő támogatottsági különbségeket szintén csökkentik (*belső konvergencia*).

Amikor a külső konvergenciának az új tagországokra való hatását vizsgáljuk, három dolgot kell szem előtt tartani: először, hogy az új MFF jelentősen csökkenti a kifizethető DP-k reálértékét; másodsor, hogy az EU-27-eknek kell megfinanszírozniuk a Horvátországnak jutó DP-t; harmadsor, hogy a külső konvergencia finanszírozása az EU-átlag fölötti tagországok feladata (így például Szlovéniáé is). Összevetve a 2015-2020 közötti időszakra kinéző DP évi átlagos összegét a DP-k tekintetében a teljes jogú tagság első évének számító 2013-as évre járó összegekkel (lásd: 3. ábra középső oszlopai) vagy a két MFF utolsó éveinek adatait (jobb oldali oszlopok), kiderül, hogy a kifizetett támogatások a legtöbb új tagországban nem nőni, hanem csökkenni fognak.⁴¹ A támogatások számottevő növekedésére csupán a balti országok (különösen Lettország és Észtország) termelői számíthatnak. Romániában és Bulgáriában az enyhe növekedés abból származik, hogy esetükben 2016-ig még a DP-kre vonatkozó *phasing-in* fázis érvényesül. Mindent összevetve, a DP-knek csupán 2,5-3,5 százaléka kerül újraosztásra, vagyis lényegében a régi tagországoktól az újak felé történő átcsoportosításra.

A DP-rendszer egy másik sajátossága, hogy Szlovénia és Málta kivételével az új tagországok az egyszerűbb, hektáronkénti átlány összegeken alapuló ún. *egységes területalapú támogatási rendszert* (SAPS = Single Area Payment Scheme) alkalmazzák. Eredetileg a SAPS-ot egy ötéves átmeneti időszakra hozták létre, de a hatályát a 2008-as CAP-reform során 2013-ig egyszer már meghosszabbították. Most az új reform a SAPS érvényességét

⁴⁰ Európai Tanács (web-2013): *Summary of the European Council Agreement* –

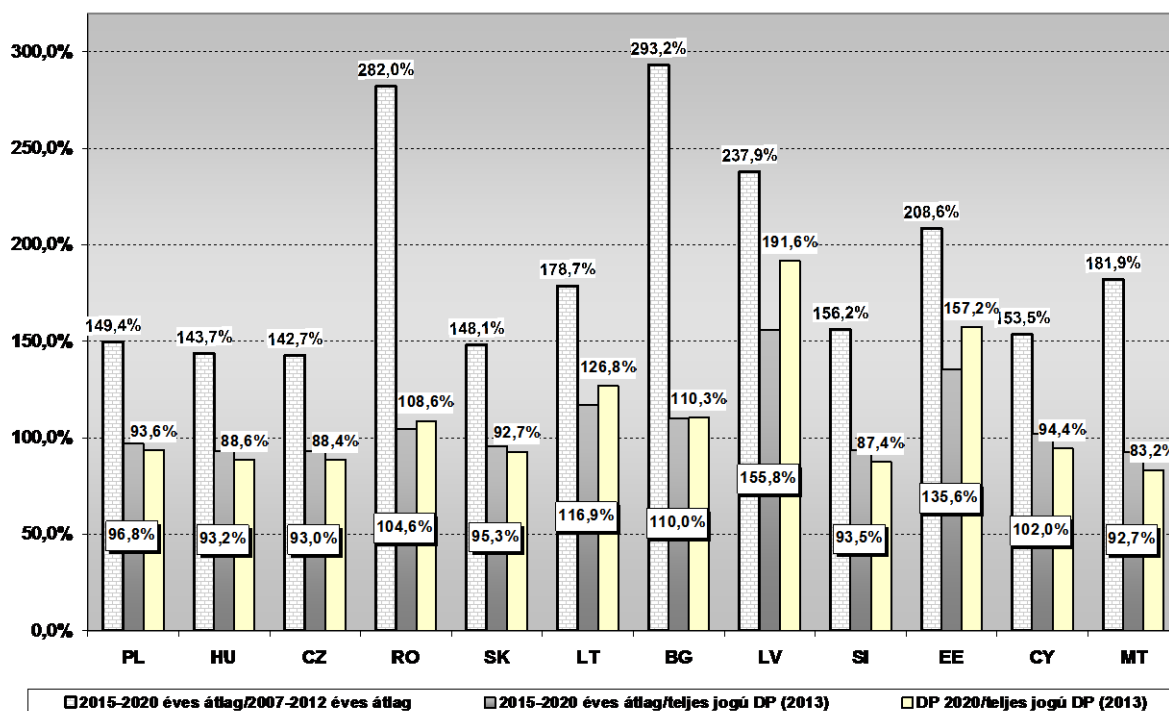
<http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/summary-of-the-european-council-agreement>

⁴¹ Ugyanakkor az új tagországokban a 2013. február 08-i EU-csúcsról hazatérő politikusok is igazat mondtak, amikor azt állították, hogy az új MFF-ben agrártermelők lényegesen több közvetlen támogatást kapnak, mint a régiben (lásd 3. ábra bal oldali oszlopok). Csakhogy a régi MFF idején ez a támogatás még a *phasing-in* fázisban volt, vagyis – bármily látványos is a növekedés – nincs értelme az ilyen összevetésnek.

újból kitolta, ezúttal 2020-ig. Eközben a régi tagországok a 2003-as CAP-reform óta az ún. „egységes támogatási rendszert” (SPS = Single Payment Scheme) alkalmazzák. Az SPS-re vonatkozó kalkuláció, a reform idején kiválasztott módszernek megfelelően, tagországról tagországra változik, és múltbéli teljesítményeket tükröz egyéni vagy regionális szinten. Minthogy a gazdálkodók támogatottságában megmutatkozó ilyen jellegű különbségtétel az SAPS-rendszerben lehetetlen, a hektáronkénti DP-szintekben a tagországok között meglévő – és a külső konvergenciával is csupán lassan csökkenő – különbségek a farmok szintjén még jelentősebbek.

3. Ábra

A közvetlen kifizetések (2011-es árakon vett) reálértékének változása az új, 2014-2020 között érvényes MFF-ben a régihez (2007-2013-ashoz) képest a 2004 után csatlakozott tagállamokban



Forrás: Bizottság (web): EU expenditure and revenue http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm és Eurostat (web): HICP - inflation rate <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&tableSelection=1&labeling=labels&footnotes=yes&language=en&pcode=tec00118&plugin=1>

Az új CAP harmadik fontos ismérve, hogy 2013 után a közös agrárpolitikára sok jelzöt rá lehet majd aggatni, kivéve azt, hogy közös volna. Bár az agrárpolitikának lesz egy közös kerete, a valóságban, a tagországokban 28 különböző agrárpolitikát fognak megvalósítani. Az új rendszer egyrészt a réginél sokkal rugalmasabb lesz, másrészt számos fő elemében opcionálissá válik. Az ún. termeléshez kötött támogatások aránya például, mely 2013 végén 6 százalék körül alakult, a nemzeti boríték (vagyis egy adott tagország rendelkezésére álló DP-összeg) 15 százalékát is elérheti; sőt, a Bizottság, indokolt esetben, még ennél magasabb arányt is jóváhagyhat. Minden szektorra kiterjedő, új védzáradékok kerülnek bevezetésre, ami azt jelenti, hogy általános piaci zavarok esetén a Bizottságnak lehetősége lesz sürgősségi intézkedések meghozatalára. További rugalmasságot illetve opciós lehetőséget rejt magában, hogy a DP-kból át lehet csoportosítani majd a farmok első 30 (vagy az átlagos birtoknagyságnak megfelelő számú) hektárjáig a nemzeti boríték maximum 30 százalékát, a

kistermelők felé (maximum 10%-ot), a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező, illetve kedvezőtlen helyzetű térségek felé (maximum 5%-ot). Végül a nemzeti DP-boríték 15-25 százaléka erejéig a CAP első (piaci) és második (vidékfejlesztési) pillére közötti átcsoportosításra is lehetőség nyílik.⁴²

Tekintettel az új CAP változatos eszközrendszerére, illetve annak ‘à la carte’ jellegére, egy kisebb tagország – vagyis gazdasági értelemben az új tagországok zöme – jobban teszi, ha nem siet el a nemzeti policy-mix kialakítását, hanem megvárja, amíg a legnagyobb kereskedelmi partnere (a legtöbb új tag esetében Németország) kialakítja a sajátját. Ily módon elkerülhetővé válik, hogy egy elsietett lépéssel az agrárélelmiszer-vertikum egy vagy több szektorának szereplőit súlyos versenyképességi hátrányba hozza.

El kell ismerni, hogy egyes speciális témákban, ahol az új tagországok könnyen a vesztes oldalon találhatták volna magukat (például a *capping* vagy a *kizöldítés* terén), a Bizottság eredeti javaslatait alaposan „felvizezték”, s így az újakat nem érte nagyobb kár. Nem lesz kötelező a *capping*, mely az eredeti javaslat szerint az egy farmnak évente kiutalt DP-t 150 ezer euró fölött progresszíven csökkentette, 300 ezer euró fölött pedig teljes egészében elkobozta volna. Ehelyett *kötelező degresszivitás* és *önkéntes capping* lesz érvényben, ami praktikusán azt jelenti, hogy az egy gazdaságnak juttatott (a bérköltségek levonása utáni és „zöldítés” nélküli) DP-ből a 150 ezer euró fölötti rész minimum 5 százalékát vissza kell tartani. Ami a támogatások „kizöldítését” – a DP 30 százalékának bizonyos ökológiai feltételek teljesítéséhez kötését – illeti, a három alapvető intézkedés közül kettő (növénytermesztés diverzifikálása és ökológiai jelentőségű terület fenntartása) csak bizonyos birtokméret fölött kerül bevezetésre, ami feltétlenül jó hír a kisgazdálkodóknak.

A fenti témákban végső soron kialakult enyhítésekről nem véletlenül esett szó. Minthogy az új tagországok egy részében a – múlt örökségeként visszamaradó – duális farmszerkezet okán a nagyon nagy és a nagyon kicsi farmok továbbra is jelentős súlyt képviselnek a mezőgazdaságban, minden, az ő költség/jövedelmi viszonyait érintő változtatás komoly kihívásként csapódik le a politika szintjén.

Végszó

Minden olyan várakozás (és politikai hangulatkeltés), mely a keleti bővüléssel kapcsolatban az eredeti kohéziós országoknak (a mediterrán térségnek és Írországnak) az EU-költségvetésből nyújtott bőkezű támogatás-politika megismétlődésére vonatkozott már a csatlakozási szerződéssel és a tagság első tíz évére vonatkozó Agenda 2000-rel illetve az azt követő 2007-2013-as MFF-fel felborult. Nem sikerült egyenjogú tagként az Unióba jutni. A régi tagországok inkább felrúgták a saját (például az egységes piacra vonatkozó, és az EFTA-bővüléskor még működő) játékszabályaikat, semhogy átmeneti időszak nélkül terjesszék ki az újakra az agrárpolitikát. Mindazonáltal, a 2007-2013-as időszak második felére úgy tűnt, végre a keleti tagországok is hozzájuthatnak az őket megillető forrásokhoz: jelentős összegeket tudtak megpályázni a strukturális alapokból, és 2013-ra már az agrártámogatások összege is a szabályok szerint járó szint 100 százalékára ért. A 2014-2020-as évekre szóló új pénzügyi keretterv azonban újra lehűtötte a reményeket: éppen azon politikáknál csökkenti a forrásokat, ahol a keleti tagállamok jobb lehetőséggel pályázhatnának, és ott növeli, ahol minimális az esély. A csatlakozási tárgyalások kezdete óta igaz a tétel: ezen országoknak elsősorban a saját erejükre támaszkodva kell végrehajtaniuk gazdasági modernizációjukat.

⁴² Bizottság (2013) KAP-reform – A fő elemek magyarázata, Brüsszel 2013. június 26. – http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_hu.htm

Felhasználandó irodalom

- ALDE (web-2013): ALDE position on MFF, Alliance of Liberals and Democrats for Europe, web – <http://www.alde.eu/key-priorities/budget-reform-rethinking-budget/>
- Bajusz Anna (2013): A többéves keretről folytatott tárgyalások második szakasza, a megállapodás kialakulása – Európai Tükör 2013(1) pp. 34-45.
http://eu.kormany.hu/download/9/6d/60000/EU_Tukor_13-01.pdf
- Bajusz Anna – Modok Benő (2013): A többéves keretről született tanácsi megállapodás értékelése tagállami szemszögből – Európai Tükör 2013(1) pp. 55-71.
http://eu.kormany.hu/download/9/6d/60000/EU_Tukor_13-01.pdf
- BBC News (2005), EU leaders hail new budget deal, 17 December 2005
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4538100.stm>
- Bizottság (2010): EU budget 2009 Financial Report.
http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin_report/fin_report_09_en.pdf
- Bizottság (2011a): A budget for Europe 2020, Brussels, 29 June, 2011 –
http://ec.europa.eu/health/programme/docs/maff-2020_en.pdf
- Bizottság (2012) : Amended proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, Brussels, 6.7.2012 –
http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/MFF_COM_2012_388_en.pdf
- Bizottság (2013): KAP-reform – A fő elemek magyarázata, Brüsszel 2013. június 26.
– [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-621_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_hu.htm)
- Bizottság (web): EU Cohesion Policy 2014-2020, Proposals from the European Commission –
https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:LBrB06rRHHQJ:ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/presentation_final_en.ppt+&hl=hu&gl=hu&pid=bl&srcid=ADGEESjN98gvPz0yaIep3u18akIz4P8HoS2lsYkjEIWYJA5tm5nOd2chbud9sG0XBO9n_4Ve4Fta99_u1x6H2zrnD_0NE6DA3oyBUJgtK1LOtgRj3NjJfIGyd5VBZNcFxOH69VYHIGtV&sig=AHIEtbSkWm_d-xJooiEaLL_NHM5TKwF-HQ
- CAP Reform.eu (web-2012): No decision on MFF budget at first attempt –
<http://capreform.eu/no-decision-on-mff-budget-at-first-attempt/>
- CORDIS (web): Action for „centres of excellence” with a European dimension
<http://ec.europa.eu/research/era/pdf/centres.pdf>
- Európai Parlament (2013): European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the CAP – DG for Internal Policies Policy Department Structural and Cohesion Policies B
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI_NT\(2013\)495846_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI_NT(2013)495846_EN.pdf)
- Euractiv.com (web): Salaries of EU officials to increase in new year
<http://www.euractiv.com/future-eu/salaries-eu-officials-increase-n-news-516759>
- Európai Unió Tanácsa (2013c): Summary of the European Council Agreement –
<http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/summary-of-the-european-council-agreement>
- Európai Tanács (2013): Következtetések – Többéves Pénzügyi Keret 2014-2020
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/135373.pdf
- Európai Unió Tanácsa (2013a): Council approves MFF agreement, Brussels, 28 June 2013

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2011732%202013%20INIT>

- Európai Unió Tanácsa (2013b): Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020, Brussels, 2 December, 2013
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/139831.pdf
- Európai Unió (2010): A szerződések egységes szerkezetbe foglalt változata, Alapjogi Charta, 2010. március – http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf
- Európai Unió Tanácsa (2013): Financial transaction tax: Council agrees to enhanced cooperation, Brussels, 22 January 2013 –
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134949.pdf
- Hetényi Géza (2013): a többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások eredményei magyar szempontból – Európai Tükör 2013(1) pp. 46-54.
http://eu.kormany.hu/download/9/6d/60000/EU_Tukor_13-01.pdf
- IEEP (2013): A greener EU budget in the balance: the 2014-2020 MFF deal, Institute for European Environmental Policy, authors: Ketí Medarova-Bergstrom – David Baldock – Kaley Hart – Axel Volkery –
http://www.ieep.eu/assets/1169/IEEP_Policy_brief_European_Council_agrees_MFF.pdf
- Külügyminisztérium (2012): Az Európai Unió 2014-2020 közötti közös pénzügyi kerete, Európai Tükör (tematikus szám) XVII. Évfolyam 1. szám 2012. tavasz –
http://eu.kormany.hu/download/1/8e/30000/europai_tukor_2012_01.pdf
- Le Monde (2013): Les Vingt-Sept s'accordent sur les grandes lignes d'un budget d'austérité, Le Monde 8.2.2013 http://www.lemonde.fr/europe/article/2013/02/08/les-vingt-sept-s-accordent-sur-les-grandes-lignes-d-un-budget-d-austerite_1829042_3214.html
- Somai, Miklós (2011): EU transfers and the next financial framework – Eastern Journal of European Studies
http://www.ejes.uaic.ro/articles/EJES2011_0202_SOM.pdf
- Zawistowski, Julian (ed) (2011): Evaluation of benefits to the EU-15 countries resulting from the implementation of the Cohesion Policy in the Visegrad Group countries, Instytut Badan Strukturalnych, Warsaw, December 2011 –
http://eu.kormany.hu/download/0/ad/20000/benefits_EU15_cohesion.pdf
- Zerka, Pawel (2011): Towards a smart cohesion policy, demos EUROPA, Centre for European Strategy –
http://demosservices.home.pl/www/files/P_Zerka_Smart_Cohesion_July_2011.pdf